

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**O NOVO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA E A  
REGULAÇÃO NO SETOR AUDIOVISUAL:  
A CRIAÇÃO DA ANCINE**

JOÃO NUNES PEREIRA CHATAIGNIER  
matrícula nº: 110051347

ORIENTADOR: Prof. Helder Queiroz Pinto JR

SETEMBRO 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
BACHARELADO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**O NOVO MODELO DE GOVERNANÇA PÚBLICA E A  
REGULAÇÃO NO SETOR AUDIOVISUAL:  
A CRIAÇÃO DA ANCINE**

---

JOÃO NUNES PEREIRA CHATAIGNIER  
matrícula nº: 110051347

ORIENTADOR: Prof. Helder Queiroz Pinto JR

SETEMBRO 2017

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do(a) autor(a)*

Para minha mãe, Isabella

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais Fernando e Isabella por todo carinho e apoio nos grandes momentos de tomada de decisão. Obrigado por estarem sempre do meu lado.

Meus agradecimentos e admiração ao meu orientador Helder Queiroz Pinto JR pela paciência e atenção comigo na elaboração do presente trabalho.

Agradeço às minhas irmãs Luiza, Carolina e Mariana pela parceria de sempre e por me ensinarem, ao longo da vida, que nunca caminhamos sozinhos. Projetos humanos são atos coletivos.

A Clarice por ter aparecido nesse momento tão especial e pela felicidade que me toma nesse encontro. Todo o meu amor, carinho, admiração e gratidão.

Ao Maurício pela parceria e por mostrar o lado leve da vida.

As minhas avós Dilma e Tereza agradeço pelo afeto incondicional e pelo valor da educação que, ambas professoras, sempre fizeram questão de passar.

Obrigado aos meus amigos do Instituto de Economia e de fora dele. Sem você nada disso faria sentido. Agradeço especialmente ao Rafa e ao Tepedino por me ajudarem no momento mais crítico da graduação.

Quando iniciamos uma caminhada o mais difícil é dar o primeiro passo. Nesse sentido, agradeço aos amigos da Redesist pela primeira oportunidade de trabalho. Obrigado ao Flávio, Danilo, Fábio, Tati, Fabi, Marina, Max, Gabi, Cassiolato e outros pela confiança e amizade.

Aos amigos e colegas de trabalho da Souza Cruz e do IFC.

A todos os professores e aos integrantes do corpo docente e discente da UFRJ que sempre me fizeram sentir em casa e contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional.

## RESUMO

O objetivo desse trabalho consiste em analisar de que forma evoluiu a atuação do Estado na indústria cinematográfica ao longo dos anos, com enfoque no papel regulador assumido a partir da criação da Ancine em 2001.

Ao longo da história da indústria cinematográfica brasileira o Estado teve um papel de grande relevância, seja incentivando, produzindo, regulando ou distribuindo. O novo modelo de gestão surgido com a reforma do aparelho do Estado realizada no governo FHC alterou a relação da gestão pública com a economia de uma forma geral. No setor audiovisual isso se traduziu no fim de uma estrutura de investimento direto através de uma empresa pública – Embrafilme – e na ascensão de um novo ambiente institucional com uma agência reguladora – Ancine – com a especificidade de tanto regular quanto fomentar o mercado.

Em uma perspectiva teórica, o setor do audiovisual não apresenta as características tradicionais que justificam a demanda por um marco regulatório conforme a teoria da regulação. A opção por um modelo de agência reguladora ia ao encontro com a necessidade de se criar uma instituição com credibilidade no mercado do audiovisual e esse formato de agência estava em franca expansão no setor público. Após o sucesso das agências reguladoras do setor de infraestrutura, a partir de um isomorfismo mimético, decide-se criar uma agência para o cinema nos mesmos moldes das anteriores, ainda que esse desenho institucional não atendesse totalmente as demandas da nova agência.

Em parte por conta do próprio desenho institucional, ao longo de sua trajetória, a Ancine acabou sendo reconhecida mais por seu caráter fomentador do que propriamente por sua função reguladora. No entanto, existe um esforço em curso no sentido de fazer com que a atividade fomentadora seja complementar a regulatória, e não o inverso. Nota-se também uma demanda por um novo marco regulatório principalmente para novas plataformas de exibição, sendo essa uma das pautas futuras da agência no trabalho de desenvolvimento do mercado Audiovisual no Brasil.

## SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANA	Agência Nacional de Águas
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
Ancine	Agência Nacional do Cinema
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTAQ	Agência Nacional do Transporte Aquaviário
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
CBC	Congresso Brasileiro de Cinema
Concine	Conselho Nacional de Cinema
Condecine	Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
FSA	Fundo Setorial do Audiovisual
FUNCINES	Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional
Gedic	Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria do Cinema
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado
PNC	Programa Nacional de Cultura
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDIC	Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio
MinC	Ministério da Cultura
MP	Medida Provisória
PRODAV	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro
Prodecine	Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional
SDAV	Secretaria do Audiovisual
SEGES	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I - BREVE HISTÓRICO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA .....</b>	<b>11</b>
I.1 - A RELAÇÃO ESTADO/CINEMA AO LONGO DO TEMPO .....	11
II.1 - UM NOVO MODELO DE GOVERNANÇA .....	13
<b>CAPÍTULO II - REGULAÇÃO E O MODELO DE AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE .....</b>	<b>21</b>
II.1 - DA IMPORTÂNCIA DA REGULAÇÃO .....	21
II.2 - O MODELO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS INDEPENDENTE .....	23
<i>II.3.1 - A teoria das agências reguladoras .....</i>	<i>23</i>
<i>II.3.2 - A experiência brasileira .....</i>	<i>25</i>
<b>CAPÍTULO III - A AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA.....</b>	<b>30</b>
III.1 - A CRIAÇÃO DE UMA AGÊNCIA REGULADORA NO CINEMA .....	30
III.2 - DESENHO INSTITUCIONAL E ESCOPO DE ATUAÇÃO .....	34
<i>III.2.1 - Agenda regulatória.....</i>	<i>36</i>
<i>III.2.3 - Agenda de fomento .....</i>	<i>43</i>
III.3 - DEFORMAÇÃO DO MODELO DE AGÊNCIA REGULADORA.....	44
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>50</b>



## INTRODUÇÃO

Em um encontro com o então presidente Fernando Henrique Cardoso, Gustavo Dahl, célebre pensador do cinema e primeiro presidente-diretor da Agência Nacional do Cinema disse a seguinte frase: “A cultura é nossa força, e a indústria nossa fraqueza”. Faz sentido. Ao longo da história do Brasil foram diversas as tentativas de promoção industrial do país, em projetos que acabavam estagnando por conta da própria condição do subdesenvolvimento. Já a produção cultural, seguiu sendo um aspecto marcante da identidade nacional e representava até mesmo a imagem do país no resto do mundo.

O cinema, por suas características técnicas e estéticas, é parte integrante do que Theodore W. Adorno<sup>1</sup> decidiu chamar de Indústria Cultural. Isso acontece por conta de sua vocação para ser um produto de massa e por empregar aspectos industriais em sua cadeia produtiva. Dessa dualidade intrínseca à própria natureza do setor nasce uma grande discussão quanto ao papel que o Estado deve exercer nessa indústria, que deve atender, tanto aos objetivos de preservação do patrimônio cultural nacional, quanto de promover um desenvolvimento economicamente sustentável que estimule a concorrência e a eficiência nos diversos elos da cadeia de produção do audiovisual.

Dessa maneira, o objetivo desse trabalho consiste em analisar de que forma evoluiu a atuação do Estado na indústria cinematográfica ao longo dos anos, com um enfoque ao papel regulador assumido a partir da criação da Ancine em 2001. Ao analisarmos a Ancine, buscaremos entender as características específicas da agência em sua dupla atribuição de regular e fomentar o mercado audiovisual e em que medida o seu desenho institucional favorece a agência no sentido de atender as demandas do setor.

Para responder a essa questão, no primeiro capítulo é apresentada a evolução histórica da relação Estado/Cinema, passando de um modelo baseado no investimento direto para um modelo de atuação indireta do Estado através de incentivo, seguindo a lógica da reforma do estado ocorrida nos anos 1990. No segundo capítulo é abordado o tema da regulação em seus aspectos teóricos, seguida de uma apresentação do desenho institucional das agências

---

<sup>1</sup>Ver ADORNO, 2002

reguladoras independentes que se difundiram na administração pública a partir de 1996. O terceiro capítulo tem como enfoque a Ancine, buscando explicar a gênese do seu processo de criação e as consequências do desenho institucional escolhido. O capítulo ainda aborda uma discussão quanto a atuação regulatória da agência e os aspectos específicos relacionados a sua dupla função de regular e fomentar o mercado. Por fim, nas considerações finais, busca-se, com base nos ensinamentos das abordagens conceituais sobre regulação, avaliar o papel da Ancine no desenvolvimento do setor audiovisual.

## **CAPÍTULO I - BREVE HISTÓRICO DA INDÚSTRIA CINEMATOGRAFICA BRASILEIRA**

### ***1.1 - A relação Estado/Cinema ao longo do tempo***

A trajetória do cinema brasileiro é caracterizada pela marcante atuação do Estado, seja incentivando, produzindo, regulando ou distribuindo. Essa forte relação impõe muitos desafios, pelo fato do cinema ser uma indústria cultural, e que, como tal, carrega consigo aspectos tanto do desenvolvimento industrial, quanto da criação e preservação da identidade e valores nacionais. Essa dualidade é motivo de grande debate quanto ao papel que o Estado deve exercer no setor. Por isso, ao longo dos anos, organismos com diferentes desenhos institucionais foram utilizados, buscando a melhor atuação do Estado nessa atividade.

No final da década de 1960, era muito intenso o debate entre os universalistas-industrialistas e os nacionalistas-culturalistas quanto a definição dos novos caminhos do cinema brasileiro. Os universalistas-industrialistas buscavam certa autonomia do Estado e a estruturação de uma indústria cinematográfica de fato. Já os nacionalistas-culturalistas, defendiam um cinema “autoral” como forma de valorização do patrimônio cultural nacional alheio à lógica de mercado. Por conta da ditadura militar e do projeto nacional desenvolvimentista, havia uma percepção da importância da cultura para a construção de uma identidade nacional que se associasse a esse projeto de nação. Apesar do projeto nacional culturalista se adequar ao projeto nacional dos militares, os universalistas-industrialistas saíram na frente e o Programa Nacional para a Cultura (PNC) do governo militar defendia a necessidade de se pensar o cinema como indústria.

Seguindo essa lógica, em 1969, foi criada a Embrafilme, uma empresa de capital misto com participação majoritária da União. No início, seu objetivo era apenas a promoção e a distribuição do cinema nacional no exterior, sinalizando uma proximidade maior com o interesse do grupo dos universalistas-industrialistas<sup>2</sup>. O direcionamento político seria voltado para a expansão comercial e a formação dos mercados da nova indústria cinematográfica brasileira. A partir do ano seguinte à sua criação, no entanto, ela passou a ter uma linha de financiamento direto de longa-metragens - um embrião do que viria a ser a Embrafilme nos

---

<sup>2</sup>Ver BAHIA, 2012

próximos 20 anos - transformando o Estado no grande sócio-produtor-distribuidor do cinema nacional. Com essa mudança, o cinema brasileiro reduziu sua preocupação com rentabilidade e autonomia dos filmes no mercado. Em contrapartida, ganhou prestígio estético, artístico e cultural.<sup>3</sup> A Embrafilme conseguiu nos anos seguintes, mesmo que de forma desigual, conciliar os interesses dos dois grupos, produzindo um cinema em parte voltado para o mercado e em parte para o desenvolvimento e preservação do patrimônio cultural<sup>4</sup>.

“A Empresa Brasileira de Filmes S. A. (Embrafilme) foi criada em 1969 pelo Regime Militar instaurado em 1964. A finalidade da empresa era a divulgação do filme brasileiro no exterior, mas este objetivo foi sendo gradualmente transformado. Em 1975, uma reforma na empresa modificou seu perfil e a tornou mais ágil para a disputa no mercado cinematográfico, produzindo e distribuindo filmes brasileiros. Durante os anos seguintes, a produção nacional promovida pela empresa foi expressiva, tendo conquistado cerca de quarenta por cento do mercado.” (Franchini, 2005, p.13)

Atuando em conjunto com a Embrafilme estava o Conselho Nacional de Cinema (Concine), criado em 1975, que era o braço regulatório da indústria cinematográfica, e que foi o responsável pelas políticas protecionistas aplicadas na regulação do setor nos anos seguintes.

“Quanto à regulação, a reserva de mercado para o longa-metragem nacional, que era, em 1939, de apenas 1 dia, passou para 84 dias em 1970 e teve crescimento de 60%, alcançando 140 dias em 1979. Essa medida protecionista foi alvo de conflitos entre interesses comerciais e a construção de um projeto cultural nacionalista, isto é, exibidores e produtores e seu eterno embate: o setor exibidor foi e é sempre contrário à exibição compulsória do produto nacional; o produtor, por sua vez, quer ver seu filme no mercado e recorre assim à interferência estatal.”(BAHIA, 2012, p. 52)

No bojo do projeto dos nacionalistas-culturalistas, que determinou as diretrizes da Embrafilme, estava a crença no produto nacional brasileiro, e a necessidade de se proteger a competitividade desse produto em termos de proteção da cultura nacional. No entanto, com o avanço técnico que o cinema Hollywoodiano obteve ao longo dos anos 70 e 80, se tornava clara a dificuldade da indústria cinematográfica nacional de concorrer com uma indústria cinematográfica que já alcançara ampla preferência no mercado interno brasileiro de filmes. Somava-se a isso a concorrência com as novelas e a televisão, a crise econômica e os

---

<sup>3</sup>Ver GATTI, 2007

<sup>4</sup>Ver BAHIA, 2012

problemas internos da Embrafilme, que sofria acusações de pouca eficiência e favorecimento político<sup>5</sup>.

Aos poucos, ia ficando evidente, até mesmo para os defensores do cinema nacional, que era necessário alterar aquele modelo tradicional de organização da indústria cinematográfica brasileira.

“esta concepção de cinema como arte, que não precisa ser necessariamente rentável e que pode perfeitamente ser subsidiada pelo Estado, começou a ser questionada, principalmente a partir da crise pela qual o cinema atravessou na segunda metade dos anos 1980[...]” (MARSON, 2006, p. 30).

## ***II.1 - Um novo modelo de governança***

Os anos de 1980 foram marcados pela ascensão de uma visão liberalizante, que colocava em questão a capacidade do Estado de gestão eficiente de investimentos em infraestrutura e fornecimento de serviços públicos. Diversos economistas defendiam a ideia de que era necessário diminuir o tamanho do Estado, investindo em uma grande reforma de toda a máquina pública, na busca por ganhos de eficiência, contenção de gastos e melhor gestão do aparato estatal. A conjuntura demandava uma modernização da administração pública, para se adequar a um mundo mais competitivo, com mercados globalizados e no qual a ideia de um Estado Positivo, gradualmente, perdia força como ideologia global.

O Estado positivo atingiu seu ápice nos modelos de estado de bem estar social (WelfareState), surgidos no pós-guerra. Nas palavras de Giandomenico Majone:

"Assim, ao fim do período de reconstrução das economias nacionais minadas pela Segunda Guerra Mundial, a redistribuição e a gestão macroeconômica surgiram como prioridade política máxima da maioria dos governos da Europa ocidental. O mercado foi relegado ao papel de provisor de recursos para pagar pela generosidade governamental, e quaisquer provas de falhas de mercado eram consideradas suficientes para justificar a intervenção do Estado, muitas vezes sob a forma intrusa da alocação central de capitais e da nacionalização de setores-chave da economia.” (MAJONE, 1999, p. 7)

Devido à uma conjuntura mundial marcada pela aceleração da inflação e baixas taxas de crescimento, os excessivos gastos públicos passaram a serem vistos como um dos fatores

---

<sup>5</sup>Ver BAHIA, 2012

agravantes da crise internacional. Como resultado desses questionamentos, a organização da administração pública no Estado Positivo, e, em especial, as empresas públicas e outros mecanismos de atuação direta, foram responsabilizados pelo baixo crescimento. Diversas correntes econômicas passaram a ficar reticentes quanto a capacidade dessas instituições de gerar benefícios sociais e econômicos, eficiência e transparência. De alguma forma, existia uma percepção geral da tendência dessas instituições serem capturadas por motivações políticas e de que era necessário inserir “mecanismos de mercado” dentro da governança pública.

A volta da democracia no Brasil foi um momento conturbado e de grande desequilíbrio macroeconômico. A instabilidade política, somada a um contexto externo de crises e pouca liquidez internacional, marcaram à década de 1980 como um período de baixas taxas de crescimento do PIB, alto endividamento externo, desemprego e aceleração da inflação. Não por coincidência, esse período, muitas vezes, é referido como a "década perdida".

Foram diversos os planos econômicos e tentativas de reforma no governo de José Sarney, na década de 1980, e que se seguiram no início da década de 1990 com Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Apesar das diferenças específicas de cada projeto, esses governos traziam como traço comum um esforço para redesenhar - cada um a sua maneira - a administração pública federal. Existia uma percepção geral de que era necessário reformar diversas instituições para abandonar de vez o modelo desenvolvimentista deixado pelo governo militar<sup>6</sup>.

Até a redemocratização, em 1985, as duas grandes tentativas de alteração do desenho organizacional da administração pública aconteceram, em 1934, com Getúlio Vargas, e, em 1967, no governo Militar. No entanto, como argumenta Lima JR. (1998), em ambos os casos, não foi possível instaurar por completo um modelo burocrático de administração. O resultado seria uma espécie de “colagem” de modelos de administração incompletos, sobrepostos em seus sucessos e fracassos.<sup>7</sup>

A organização da administração pública federal na década de 1980 se encontrava, descrita por Valeriano Costa, através de um:

---

<sup>6</sup>Ver COSTA, 2002

<sup>7</sup>Ver LIMA JR, 1998

"núcleo compacto de órgãos centrais controlados pelo presidente, mas pouco institucionalizado; uma estrutura ministerial burocratizada, inchada e desarticulada; e um extenso e heterogêneo conjunto de autarquias, fundações e, principalmente, empresas públicas e sociedades de economia mista."(COSTA, 2002, p. )

O rompimento com o paradigma do Estado Positivo no mundo repercutiu no Brasil dos anos de 1980 que, somado ao avanço da instabilidade macroeconômica por conta da crise da dívida e da aceleração da inflação, tornava urgente a discussão em cima do ajuste fiscal e da reforma na administração pública.

No entanto, quando José Sarney assume a presidência do Brasil após 21 anos de interrupção democrática, a necessidade de se acomodar a heterogênea base de governo, tendo em vista a realização dos planos de estabilização monetária, fazem com que a mudança da estrutura organizacional da administração pública seja colocada em segundo plano frente as ambições de combater a inflação. Nesse sentido, a administração pública foi usada como uma moeda de troca para se obter governabilidade<sup>8</sup>. As mudanças realizadas por Sarney buscaram aumentar o número de ministérios, inflando ainda mais a burocracia e o número de cargos políticos, em detrimento de cargos técnicos.

Ao derrotar Luiz Inácio Lula da Silva em 1989, na primeira eleição direta a presidência desde 1960, Fernando Collor de Mello chega à presidência em 1990 dotado de legitimidade e capital político. Dessa forma, Collor almejava colocar em prática um ambicioso plano de reforma monetária, somado a promessa de abrir os mercados brasileiros, ganhar competitividade, reduzir o escopo de atuação do estado, desmontar a burocracia e fazer uma ampla reforma na administração pública federal<sup>9</sup>.

Já no início de seu mandato é publicada a MP nº 151 que tratava do fim de diversas entidades da administração pública federal (autarquias, fundações e empresas públicas). Em se tratando especificamente da indústria cinematográfica brasileira, é durante o seu governo que, em seguimento a uma série de privatizações e dissoluções de empresas públicas, é aprovada a dissolução da Embrafilme no final de 1990. Esse momento marca o fim de um ciclo do cinema nacional e o início da tentativa de se dar um “choque de mercado” na indústria cinematográfica brasileira. Veremos posteriormente que essa tentativa será colocada

---

<sup>8</sup>Ver COSTA, 2002

<sup>9</sup> Ver COSTA, 2002

em cheque, e terá como resposta a criação da Ancine como uma nova forma - agora de atuação indireta - do Estado se relacionar com o meio cinematográfico.

Ao contrário da mudança organizacional da administração pública realizada por Sarney, Fernando Collor buscou reduzir o número de ministérios com o intuito de centralizar o poder e dar a presidência um maior controle sobre as políticas e as diversas área da administração. Dessa forma, foram criados os superministérios através da junção de várias pastas em torno de uma só estrutura pública ministerial.

Como exemplos, podemos citar o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento que foi formado a partir da junção do Ministério da Fazenda, parte da Secretaria de Planejamento e o Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio. Ou ainda do Ministério da Infraestrutura, fruto da fusão dos ministérios das Comunicações, Minas e Energia e Transportes. Todas essas mudanças levaram a uma redução da quantidade de ministérios, de 20 para somente 12. No entanto, essa reforma organizacional acabou gerando certa instabilidade, desorganização e perda de memória administrativa. Acabava que, ao final, ela não gerava mais eficiência e somente concentrava poder em torno do Presidente da República<sup>10</sup>.

Quando Itamar Franco se torna presidente após o impeachment de Fernando Collor, ele retoma o modelo ministerial da era Sarney, seguindo a mesma lógica de expandir cargos nos ministérios para satisfazer a base de apoio em troca de governabilidade. A contrapartida positiva foi a implantação do Plano Real e a consequente estabilização monetária, que forneceu as bases para se realizar a reforma do aparelho do Estado promovida no governo seguinte.

Isto posto, cabe observar que os anos 1990 foram marcados por uma certa convergência no sentido dos novos caminhos para a administração pública trazidos junto com o paradigma do *New Public Management*. Havia uma concordância quanto a necessidade de se criar uma organização institucional capaz dar mais eficiência, em uma lógica pós burocrática e orientada para resultados<sup>11</sup>. Ao se separar os conceitos de *policy-making* - aquele que formula a política pública - e *service-delivery* - aquele que a implementa - abria-se a porta para modelos de terceirização de serviços públicos acompanhados de instituições de

---

<sup>10</sup>Ver COSTA, 2002

<sup>11</sup>Ver REZENDE, 2002



controle que possuísssem mecanismos internos de *accountability*, transparência, gestão e eficiência.

“ Modelos flexíveis de gestão operando em ambientes competitivos são os tipos ideais do novo paradigma. Estava claro ainda a proposta de reversão da cultura burocrática, tomando como estado ideal aquele em que os gestores públicos fossem liberados dos excessivos controles e passassem a operar com mais autonomia e maior atenção aos resultados.” ( REZENDE, 2002, p. 167)

A síntese dessa agenda para a administração pública que marcou a década de 90 pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 1 - TEMAS CENTRAIS NAS REFORMAS DOS ANOS 90 E SEUS MECANISMOS INSTITUCIONAIS

TEMA	MECANISMOS INSTITUCIONAIS
Ajuste/Equilíbrio Fiscal	1. Controle/Redução dos Gastos Públicos 2. Privatização de funções e agências públicas 3. Reforma tributária
Eficiência Gerencial	4. Descentralização 5. Criação das Performance Based Organizations (PBOs) 6. Introdução de Mecanismos de Mercado 7. Terceirização de Serviços Públicos
Capacidade de Gestão (capacity building)	8. Capacitação de recursos humanos 9. Criação de estruturas de carreiras e de salários 10. Avaliação e monitoramento da gestão
Accountability	11. Maior interface com usuários dos serviços 12. Qualidade dos serviços 13. Reformas das estruturas judiciais 14. Desenvolvimento de uma cultura burocrática gerencial voltada para os resultados no atendimento ao cidadão consumidor

Fonte: REZENDE, 2002

O governo Fernando Henrique Cardoso começava, em 1995, com a vantagem de já estar em um ambiente de maior estabilidade monetária, mas com o compromisso de dar seguimento ao ajuste fiscal e as outras pautas que balizavam o processo de reformas dos anos 1990. O projeto de transformação do Estado proposto por FHC tinha pontos de convergência com o projeto tentado por Collor. Havia continuidade, principalmente, no que tange a privatizações e estímulo a concorrência através de abertura comercial. Mas, por outro lado,

retirava a ideia de desmonte do Estado que havia no governo Collor e inseria o conceito de reformulação<sup>12</sup>. Para isso, a criação de um setor regulador era fundamental, de forma a demonstrar que, mesmo com a mudança de atuação do Estado, o interesse público e o bem estar social continuariam sendo garantidos.

Em seu primeiro ano de governo, FHC criou o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), nomeando Luiz Carlos Bresser Pereira como Ministro encarregado. Diante da prioridade com os temas de origem macroeconômica e monetária, o MARE foi posto inicialmente como um ministério de menor importância comparado aos ministérios que faziam parte do núcleo rígido do governo. Para a concretização da reforma do Estado, o MARE precisava convencer os ministros do núcleo rígido de que o projeto não ia contra o ajuste fiscal e que, pelo contrário poderia se somar a ele.

Visando demonstrar ao núcleo rígido do governo a necessidade de realizar reformas no desenho institucional do Estado, o MARE elabora, ainda em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Neste documento, o MARE apontava o esgotamento do modelo burocrático vigente e traçava um caminho para a superação definitiva da crise dos anos 1980 que tiveram como agravantes o modelo desenvolvimentista e a própria organização da burocracia. Os objetivos traçados pelo Plano Diretor<sup>13</sup> se dividiam em 4 esferas:

a) Melhorar o funcionamento da burocracia já existente, fornecendo plano de carreira, concursos públicos anuais e uma política de profissionalização do serviço público, ao mesmo tempo em que se cria uma cultura gerencial fundada em avaliação de desempenho.

b) Substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial, transformando as autarquias e fundações, tradicionais na administração pública até então, em agências autônomas, investindo na autonomia administrativa na execução de políticas públicas e em mecanismo de participação popular como formas de avaliação de desempenho e controle.

c) Disseminar o modelo de Organizações Sociais em atividades não-exclusivas do Estado. Organizações Sociais são entidades de direito privado, sem fins

---

<sup>12</sup>Ver COSTA, 2002

<sup>13</sup>Ver MARE, 1995

lucrativos, que possuem autorização para firmar contratos de gestão com o Estado em atividades em que não é recomendada a privatização completa.

d) Aprofundar o processo de privatização da produção de bens e serviços, fortalecendo os órgãos reguladores nos monopólios naturais que fossem privatizados.

Apesar de tocar no tema da regulação na definição de objetivos, Farias (2002) argumenta que o Plano Diretor não tinha uma definição clara do papel da regulação. Isso acontecia por ele ter sido elaborado ainda no primeiro semestre de 1995 e as discussões quanto as privatizações e abertura de mercados ainda estarem amadurecendo. O projeto mais “inovador” apresentado pelo MARE no Plano Diretor era relativo à criação de agências autônomas para substituir autarquias e outras instituições da administração burocrática. No entanto, o modelo que Bresser Pereira propunha não era o das agências reguladoras que foi, posteriormente, o modelo adotado, mas sim o de agências executivas, inspirada pela experiência britânica do modelo das *Next Steps*<sup>14</sup>. A principal diferença das agências reguladoras para as agências executivas propostas no Plano Diretor se dava em relação ao grau de autonomia previstos a elas. Enquanto as agências reguladoras devem ter autonomia administrativa e política, as agências executivas são instituições “fazedoras de política” e, por isso, deveriam ser vinculadas ao quadro de governo, só detendo autonomia administrativa de operação interna.

No entanto, no final do primeiro ano de mandato, o núcleo rígido de governo já possuía uma clareza quanto ao processo de privatizações de empresas públicas e da necessidade de criação de um setor regulador. Dessa forma, as primeiras agências reguladoras foram elaboradas pela própria Casa Civil, sobrando pouco espaço de atuação para o MARE no planejamento dessas agências<sup>15</sup>. Apesar da dificuldade de convencer o núcleo rígido, o MARE teve algum sucesso no seu projeto de reformas. No entanto, em 1998, ele é extinto e substituído pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES), produzindo impactos na organização institucional, devido à falta de continuidade das reformas.

---

<sup>14</sup> PANCHAMIA; THOMAS, 2014

<sup>15</sup> Ver PACHECO, 2006

A reforma do Estado implementada no governo FHC alterou a forma de interação do Estado com a economia dando relevância à mecanismos de regulação na realização das políticas de governo. Nessa nova organização, as recém criadas agências reguladoras assumiram um papel central como instituições capazes de garantir o bom funcionamento e a credibilidade dos mercados.

Como se verá adiante, mesmo com características bastante distintas dos setores de infraestrutura, energia e saúde, a ação do Estado na indústria cinematográfica também será influenciada por essas transformações. Nesse sentido, no início da década de 2000 foram criadas uma série de novas instituições buscando redesenhar toda a indústria cinematográfica aos moldes do novo paradigma de atuação do Estado, ressaltando o papel regulador do mesmo e buscando prezar pela autossustentabilidade do mercado. Esse processo de transformação será abordado com mais profundidade no capítulo III.

## **CAPÍTULO II - REGULAÇÃO E O MODELO DE AGÊNCIA REGULADORA INDEPENDENTE**

### ***II.1 - Da importância da regulação***

Dentro da teoria microeconômica, a justificativa para existência de regulação está associada a ocorrência de falhas de mercado. Dessa forma, a regulação seria a forma de contornar as imperfeições nas alocações realizadas pelo mercado, buscando um maior bem estar social e a preservação do interesse público. Há também as situações nas quais se observa a ausência do mercado, e a regulação entra com a finalidade de assegurar direitos e garantir a existência do mesmo. São diversas as falhas de mercado possíveis, podendo destacar como alguns exemplos os monopólios naturais, informação incompleta, bens públicos e *free-riders*, comportamento predatório, externalidades negativas, escassez e racionamento<sup>16</sup>.

Para além da abordagem das falhas de mercados, podemos pensar em outras justificativas que explicam a presença de regulação nos mais variados mercados. Marcos regulatórios também podem ser criados para alcançar objetivos de direitos humanos e sociais, sendo, muitas vezes, não só um instrumento para corrigir o mercado, mas também, para delimitar bases legais de atuação dos agentes nesse mercado, no sentido de dar condições para que este funcione plenamente.

Ao sairmos de uma abordagem estritamente teórica, percebemos que, para além das justificativas microeconômicas, quanto aos benefícios da regulação para corrigir falhas de mercado, na prática, o aumento da importância da regulação ocorreu paralelamente à falência do Estado positivo na Europa. Em outras palavras, a medida em que se reduziu a participação do Estado como provedor de serviços, aumentou-se o papel da regulação e a necessidade do surgimento de agências especializadas<sup>17</sup>. Ao olharmos em uma perspectiva histórica, percebemos que a empresa pública foi uma das primeiras tentativas do Estado de regular mercados de monopólio natural ou que tivessem outras falhas de mercado. A lógica era de garantir que o processo de decisão da empresa agisse em prol do interesse público. No

---

<sup>16</sup> Ver BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012

<sup>17</sup> Ver SALGADO, 2003

entanto, na medida em que essas empresas cresciam, se tornava um grande desafio garantir que o controle do Estado continuasse efetivo, e que seus objetivos fossem cumpridos.

Com o amadurecimento dos Estados, ficou mais evidente a diferença entre controle e propriedade. Uma vez separados esses dois conceitos, formas indiretas de controle assumiram um lugar de protagonismo na busca pela garantia do interesse público. Como principal forma indireta de controle, podemos ressaltar a privatização de empresas nacionais acompanhadas do surgimento de regulação econômica específica para a área.

A criação de um marco regulatório é ainda mais urgente quando tratamos de momentos de privatizações e abertura de mercados em setores de infraestrutura e serviços públicos. É preciso criar um ambiente regulatório que forneça garantias e que preze pelo cumprimento das regras pré-estabelecidas. A confiança que os agentes privados depositam no agente regulador é um fator de extrema importância para o bom funcionamento de mercados regulados.

Essa confiança dos agentes privados no órgão regulador está associada à capacidade dos agentes de avaliar um bom comportamento regulatório. Nesse sentido, não devemos avaliar a regulação somente com base na maximização de bem estar, mas sim, analisando o processo de regulação como um todo. Ou seja, é mais importante garantir se esse processo é legalmente embasado do que se ele produz um resultado “ótimo” no sentido de Pareto<sup>18</sup>.

Um processo regulatório bem realizado deve atender a determinados parâmetros, apontados na teoria da regulação. Baldwin, Cave e Lodge (2012) apontam a presença de cinco critérios para se avaliar o processo de regulação. Primeiramente, ela deve ser autorizada pelo poder legislativo que é uma instância de poder que representa a democracia e a vontade popular (ainda que o agente regulador tenha independência de mecanismos para atingir o objetivo traçado). Em segundo lugar, o agente regulador também deve ter clareza de sua responsabilidade e de seus instrumentos de controle, podendo ser cobrado por seus resultados. Na literatura americana se utiliza o termo *accountability* para esse tipo de demanda. Além disso, procedimentos honestos devem ser adotados, com transparência e respeitando a lógica democrática. O quarto critério é a exigência de conhecimento técnico e expertise por parte do agente regulador. E o último critério é o de eficiência, que busca analisar a eficácia da ação reguladora em termos de custos e eficiência produtiva.

---

<sup>18</sup>Ver BALDWIN; CAVE; LODGE, 2012

No desenvolvimento do setor regulador no Brasil, um desenho específico de instituição acabou ganhando importância e se tornando a organização institucional escolhida para se realizar políticas regulatórias: As agências reguladoras que se difundiram no Brasil a partir dos anos 1990. Na próxima seção, iremos tratar do modelo por trás desse tipo de agência e da experiência Brasileira.

## ***II.2 - O modelo das agências reguladoras independente***

### **II.2.1–Aportes teóricos sobre regulação**

A forma de organização do Estado Positivo pressiona por um tipo específico de governança com muita centralização, empresas públicas e burocracias para operar as funções de redistribuição e gestão macroeconômica, no sentido de gerar maior bem estar social. Como vimos no capítulo I, o modelo de Estado Positivo começou a ser questionado devido ao seu alto custo de operacionalização e uma certa falta de eficiência na realização das políticas e provisão dos serviços públicos. Dessa forma, surgia a ideia de um outro modelo de organização do Estado menos empreendedor, que tivesse uma estrutura mais enxuta e, conseqüentemente, mais barata. Ou seja, um modelo onde o Estado deve se voltar mais para a função de “fazedor de política” (*policy-maker*), do que de entregador de serviços (*service-delivery*). Uma vez que o Estado não é mais o implementador das políticas e dos serviços, surge a necessidade de um ambiente regulatório para que o interesse público seja preservado. Tratamos no início desse capítulo da teoria da regulação e das formas de atuação indireta do Estado na garantia e preservação do interesse público. O modelo de governança de um Estado Regulador demandava a criação de novas instituições capazes de lidar com essa nova forma de organização.

O modelo de agência reguladora independente surgia, dessa forma, para atender às demandas de uma estrutura de governança mais flexível, dotada de capacitação técnica e autonomia para a tomada de decisões. Essa estrutura organizacional distancia o agente regulador de influências políticas e, ao menos em teoria, diminui a chance de captura do Estado por determinados grupos de interesse. A presença de um corpo técnico dentro das

agências fornece credibilidade para o mercado e assegura que as decisões são tomadas a partir de parâmetros técnicos, visando melhorar o funcionamento do mercado regulado<sup>19</sup>.

Somado ao quesito da capacitação técnica, as agências reguladoras possuem a qualidade de conseguir traçar políticas de longo prazo com relativo grau de independência de pressões políticas e partidárias. Com o processo eleitoral e a alternância de governos como pressupostos de uma democracia funcional, surge a necessidade de instituições dotadas de um maior grau de independência, visando garantir a continuidade das políticas de longo prazo. Dessa forma, o modelo de agência reguladora independente assegura, em certa medida, uma atuação consistente do agente regulador ao longo do tempo, dotando o mesmo de credibilidade frente aos outros agentes atuando no mercado.

Dentre os fatores que levantamos como vantagens do modelo de agência reguladora independente, podemos ressaltar a qualificação técnica, autonomia de decisão e continuidade em políticas de longo prazo. Como ponto em comum às três características está o fato de elas serem fruto do próprio caráter independente desse tipo de organismo regulador. Esse grau de independência só é possível pois um dos princípios de uma agência reguladora é ela criar sua agenda a partir de uma meta de eficiência do mercado. Uma vez que as agências reguladoras possuem uma finalidade de regulação técnica do setor e que os objetivos de equidade e redistribuição não devem ser a agenda dessas instituições, elas podem ganhar um grau de independência relativamente maior frente a outras organizações.<sup>20</sup>

É necessário pontuar, no entanto, que a legitimidade da agência reguladora está em garantir que o procedimento de tomada de decisão esteja tecnicamente embasado, legalmente sustentado e passível de fiscalização por parte dos órgãos competentes. Ou seja, que ela atenda aos requisitos de transparência, *accountability*, respeito a lógica democrática e ao poder legislativo, definição clara de uma agenda e respeito aos cargos concursados e aos mandatos nas diretorias.

“ O meio mais simples e básico de melhorar a transparência e a responsabilização das agências é exigir que os reguladores forneçam razões para suas decisões. Isto porque uma exigência de fornecimento de razões ativa um número de outros mecanismos para controlar a discricionariedade reguladora, tais como o exame judicial, a participação e a deliberação públicas, o exame pelos pares, a análise de políticas para justificar prioridades reguladoras, e assim por diante.” (MAJONE, 1999, p. 28)

---

<sup>19</sup>Ver MAJONE, 1999

<sup>20</sup>Ver MAJONE, 1999



Em outras palavras, é a existência de mecanismos de controle que garantem o pleno funcionamento do modelo de agência reguladora independente. A capacidade de controlar comportamentos discricionários e favorecimentos nas agências está diretamente relacionada a competência do poder público em assegurar que o processo de decisão - e não necessariamente o resultado - será tomado a partir de motivos e parâmetros técnicos e racionais.

“Quando um sistema desses, de controles múltiplos, funciona como deve, ninguém controla uma agência; no entanto, a agência está ‘sob controle’” (MAJONE, 1999, p. 31)

### **II.2.2 - A experiência brasileira**

A discussão em torno da adoção de um modelo de agência, no Brasil, tem origem no Plano Diretor elaborado pelo MARE. No entanto, como vimos no capítulo I, o modelo de agência pensado por Bresser-Pereira era de uma agência executiva que tivesse autonomia administrativa e uma gestão mais flexível, mas que ainda assim, continuasse como um órgão executivo de política pública. A criação das primeiras agências, porém, não tiveram o MARE como órgão elaborador mas sim a própria Casa Civil<sup>21</sup>. Dessa forma, no final do ano de 1996 e início do ano de 1997, são criadas as três primeiras agências reguladoras, sendo respectivamente a ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica -, a ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações - e ANP - Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural ( e posteriormente Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis).

Como característica central dessas três primeiras agências que foram criadas está o fato de que todas elas foram elaboradas em momentos de privatizações e abertura de mercado em setores que antes eram monopólios estatais. Dessa forma, foram criadas agências para continuar exercendo controle em setores onde, anteriormente, o controle era exercido pela propriedade do Estado. Outro ponto de convergência entre essas agências está no fato de serem todas no setor de infraestrutura e que podem ser caracterizados como bens públicos. Essas características vão ao encontro com a teoria da regulação quanto a necessidade de se construir marcos regulatórios que garantam o bem estar social em setores no qual,

---

<sup>21</sup>Ver PACHECO, 2006

tradicionalmente, existe a ocorrência de falhas de mercado. A esse primeiro grupo de agências que foram criadas, Pó e Abrucio (2006) convencionaram chamar de primeira geração.<sup>22</sup>

A segunda geração de agências se dá na criação da ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - e da ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar. Essas agências foram feitas nos anos de 1999 e 2000 e já apresentavam uma mudança frente ao perfil das agências anteriores. Ao contrário das agências da primeira geração, a ANVISA e ANS foram criadas em setores em que não havia monopólio estatal e o mercado já operava com certa concorrência. Além disso, elas atuavam em âmbitos sociais e não mais em infraestrutura. A criação dessas agências visava apenas um aumento da eficiência no setor e aproveitava o sucesso das agências anteriores em um grande projeto de modernização de todo o aparato estatal.

Já as agências da terceira geração, respectivamente, ANA - Agência Nacional de Águas -, ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquaviários -, ANTT - Agência Nacional de Transporte Terrestre - e ANCINE - Agência Nacional do Cinema -, foram criadas em um terceiro momento e se distanciavam muito dos aspectos teóricos e conceituais para a necessidade de uma agência reguladora. Ainda ocorreu a criação da ANAC posteriormente, em 2005. Na tabela 2 vemos a linha do tempo de criação das agências reguladoras no Brasil, com a Lei fundadora da agência e o ministério supervisor no momento da criação.

Tabela 2 - Criação das agências reguladoras na esfera federal

Agência	Lei	Ministério supervisor
Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)	Lei no 9.427, de 26 de dezembro de 1996	Ministério das Minas e Energia (MME)
Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)	Lei no 9.472, de 16 de julho de 1997	Ministério das Comunicações (MC)
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997	Ministério das Minas e Energia (MME)
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Lei no 9.782, de 26 de janeiro de 1999	Ministério da Saúde (MS)
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	Lei no 9.961, de 28 de janeiro de 2000	Ministério da Saúde (MS)
Agência Nacional de Águas (ANA)	Lei no 9.984, de 17 de julho de 2000	Ministério do Meio Ambiente (MMA)

<sup>22</sup>Ver PÓ E ABRÚCIO, 2006

Tabela 2 - Criação das agências reguladoras na esfera federal

Agência	Lei	Ministério supervisor
Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)	Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001	Ministério dos Transportes (MT)
Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT)	Lei no 10.233, de 5 de junho de 2001	Ministério dos Transportes (MT)
Agência Nacional do Cinema (Ancine)	Estabelecida pela MP no 2.228, de 6 de setembro de 2001	Casa Civil
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac)	Lei no 11.182, de 27 de setembro de 2005	Ministério da Defesa

Fonte: PACHECO, 2006

Em se tratando do desenho institucional das agência reguladoras no Brasil, ainda que não exista um modelo geral para todas as agências, podemos destacar características comuns a elas e que asseguram um certo padrão na gestão desse tipo de organismo.

Grande parte do desenho institucional das agências está ligado a garantia e autonomia que, como vimos, é um dos pontos fundamentais para uma boa atuação de um ente regulador. Dessa forma, as agências possuem um desenho com mandatos fixos e não-coincidentes, ou seja, o quadro de diretores das agências é formado a partir de nomeação pela presidência da república, aprovada pelo congresso e em mandatos fixos sem poder ser exonerados, a não ser em casos de sentença transitada e julgada pelo judiciário ou por improbidade administrativa. Esses mandatos também são não coincidentes para evitar que um mesmo governante possa nomear diversos quadros das agências. Outro instrumento para se garantir a autonomia dos quadros de diretores é o pré-requisito de qualificação por parte dos dirigentes das agências.<sup>23</sup>

As agências também foram desenhadas de forma que elas fiquem ligadas a um ministério gestor mas que, no entanto, não tenham subordinação hierárquica a esse ministério. Para isso, elas se enquadram legalmente como autarquias em regime especial. Elas também são a ultima instancia de recurso em âmbito administrativo. Ou seja, para recorrer da decisão de uma agência é preciso recorrer ao poder judiciário. A independência financeira se dá pela existência de orçamento próprio.

<sup>23</sup>Ver MELO, 2002

O desenho institucional das agências também possui mecanismos de transparências e *accountability*. Isso está representado pela existência de ouvidoria com mandato, publicação de atas de decisão, justificativa por escrito de cada decisão, auditoria e outros mecanismos<sup>24</sup>. Encontramos abaixo, na tabela 3, uma síntese do desenho institucional das agências no Brasil.

Tabela 3 - Desenho institucional e autonomia das agências

<b>Autonomia e estabilidade dos dirigentes</b>
Mandatos fixos e não-coincidentes
Estabilidade dos dirigentes
Aprovação pelo Poder Legislativo, mediante arguição
Pré-requisitos quanto à qualificação dos dirigentes
<b>Independência financeira, funcional e gerencial</b>
Autarquia especial sem subordinação hierárquica
Última instância de recurso no âmbito administrativo
Delegação normativa (poder de emitir portarias)
Poder de instruir e julgar processos
Poder de arbitragem
Orçamento próprio
Quadro de pessoal próprio
<b>Transparência</b>
Ouvidoria com mandato
Publicidade de todos os atos e atas de decisão
Representação dos usuários e empresas
<b>Procedimentos</b>
Justificativa por escrito de cada voto e decisão dos dirigentes
Audiências públicas
Diretoria com decisão colegiada

Fonte: Melo (2002)

<sup>24</sup>Ver MELO, 2002

A opção por um modelo de agências reguladoras visava prover a administração pública federal de mecanismos com maior flexibilidade, fugindo da administração pública burocrática. Às agências caberiam atuar de forma a organizar o mercado dotando-o de mais concorrência e eficiência de uma forma geral. Veremos adiante que a busca por um aparato estatal com essas características fazia parte das demandas da classe cinematográfica, no início do ano 2000. Essas demandas buscavam modernizar a indústria cinematográfica para torná-la autossustentável, ou seja, menos dependente da atuação do Estado. Dessa forma a opção por uma agência reguladora para o cinema entrou na pauta da discussão do setor no início da década, e teve como resultado a criação da Ancine em setembro de 2001.

## **CAPÍTULO III - A AGÊNCIA NACIONAL DO CINEMA**

### ***III.1 - A criação de uma agência reguladora no cinema***

Passados dez anos do fim da Embrafilme, ressurgia no meio cinematográfico a discussão quanto à criação de um novo mecanismo capaz de orquestrar a relação Estado/Cinema de forma a prezar pelo desenvolvimento autossustentável do setor. Superada a euforia do “choque de mercado”, no qual a indústria cinematográfica contou apenas com as leis de incentivo<sup>25</sup>, sem nenhuma diretriz unificada ou coordenação entre agentes, se tornava urgente pensar em um direcionamento planejado para o crescimento do mercado audiovisual no Brasil. Em certa medida, retomava-se o sentimento de que era preciso recuperar o tempo perdido - tão presente em diversos momentos da história do cinema brasileiro - e avançar na discussão industrial do cinema no Brasil.

Foi seguindo essa toada que, no ano de 2000, é convocado o III Congresso Brasileiro de Cinema. Presidido por Gustavo Dahl, o encontro reuniu produtores, pensadores, pesquisadores, distribuidoras, exibidores, críticos e trabalhadores do setor no geral. A resolução final do III CBC apontava para um caminho de um desenvolvimento que respeitasse mais as leis do mercado, com uma visão mais industrial do que necessariamente da parte estética. A ideia era pensar o cinema assim como se pensa o setor automobilístico ou qualquer outra atividade de produção industrial. Nesse sentido, até mesmo o MinC reconhecia que não era mais capaz de lidar sozinho com as demandas do setor e que, os desafios enfrentados para modernizar a indústria cinematográfica demandavam uma construção de política em cooperação com outros ministérios<sup>26</sup>.

Os debates ocorridos no III CBC levaram à criação do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica (Gedic), cujo objetivo era elaborar um documento apontando medidas para atender as demandas do setor expostas no III CBC. O presidente do Gedic foi o chefe da Casa Civil, Pedro Parente, e contou com a presença dos ministros da Fazenda, Desenvolvimento, Comunicações, Cultura e do secretário-geral da Presidência. Além de Ministros de Governo, também participaram dos encontros: Luiz Carlos

---

<sup>25</sup>Fundamentalmente a Lei Rouanet ( Lei Nº 8.313) e a Lei do Audiovisual ( Lei Nº 8.685/93)

<sup>26</sup>Ver BAHIA, 2012

Barreto (produção), Carlos Diegues (direção), Gustavo Dahl (pesquisa), Rodrigo Saturnino Braga (distribuição), Luis Severiano Ribeiro Neto (exibição) e Evandro Guimarães (televisão).

O documento elaborado pelo Gedic orientava, dentre outras coisas, para a criação de um órgão gestor no modelo de agência reguladora visando normatizar, regular e fiscalizar o mercado. A recomendação também apontava para uma mudança nas diretrizes da Secretaria do Audiovisual (SAV), ligada ao MinC, que seria o órgão encarregado de promover as políticas culturais do setor, enquanto que a agência se encarregaria da estruturação mercadológica da indústria. Nas palavras de Gustavo Dahl:

“A ideia era criar um planejamento estratégico de política industrial vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.[...] Mas a ideia era uma agência fundamentalmente reguladora; depois se agregou a ela o papel de desenvolvimento e de fomento. A visão das agências era substituir com vantagem os ministérios, ou seja, haveria menos burocracia, mais agilidade – era outro modelo que parecia vantajoso. Agora, não se tratava absolutamente de um esvaziamento da Secretaria do Audiovisual, era uma descentralização, querendo-se dizer: aqui se desenvolve uma política industrial e o MinC vai desenvolver uma política de invocação, de cultura, de acesso, digamos, uma política social.”

<sup>27</sup>

A opção de um órgão gestor no modelo de agência reguladora apontava para uma tentativa de dar mais credibilidade para os agentes e mais eficiência ao setor de forma geral. Ao contrário da literatura americana sobre regulação que trata o tema a partir da lógica de “mais ou menos intervenção do Estado”, a experiência brasileira não tratou a presença da regulação como uma decisão de maior ou menor grau de intervenção/liberdade nos mercados, mas sim como uma escolha de “mais ou menos burocracia”. Ou seja, os modelos de regulação e de agência reguladora são considerados uma forma de se fugir da burocracia e dos modelos burocráticos de gestão da administração pública<sup>28</sup>, excessivamente rígidos, e que tinham sido aprovados com a constituição de 1988.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> DAHL, G. Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo: depoimento. [6 de fevereiro, 2009]. Rio de Janeiro: Itaú Cultural. Entrevista concedida a Lia Bahia.

<sup>28</sup> Ver PACHECO, 2006

<sup>29</sup> Como aponta Bresser Pereira no próprio plano diretor “ As ações rumo a uma administração pública gerencial são, entretanto, paralisadas na transição democrática de 1985 que, embora representasse uma grande vitória democrática, teve como um de seus custos mais surpreendentes o loteamento dos cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos.[...] o Congresso Constituinte promoveu um surpreendente engessamento do aparelho estatal, ao estender para os

A partir do documento formulado pelo Gedic, no dia 6 de Setembro de 2001, o presidente da república Fernando Henrique Cardoso promulga a MP nº 2.228-1, que, como aponta em sua ementa:

“ Estabelece princípios gerais da Política Nacional do Cinema, cria o Conselho Superior do Cinema e a Agência Nacional do Cinema - ANCINE, institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional - PRODECINE, autoriza a criação de Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, altera a legislação sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional e dá outras providências.”

Ou seja, a medida provisória visava estabelecer um novo funcionamento na relação do Estado com os agentes da indústria cinematográfica. Isso significava, dentre outras coisas, em pensar em novas instituições e organismos que fossem capazes de garantir a normatização, financiamento, regulação, fomento, sustentação econômica desse novo aparato e diretrizes para atuação desses órgãos. Para além dos artigos destinados a criar e delimitar o papel e os instrumentos da Ancine (no qual iremos abordar em seguida), faremos um resumo dos principais tópicos colocados na MP nº 2.228-1 e na Lei 10.454 de 2002 que dispunha especificamente sobre o Condecine. Dentre eles é possível ressaltar:

a) A delimitação de uma série de conceitos e nomenclaturas visando estabelecer um marco normativo no setor.

b) Definiu como princípios gerais da Política Nacional de Cinema: “a promoção da cultura nacional e da língua portuguesa; garantia da presença de obras cinematográficas e videofonográficas nacionais nos diversos segmentos de mercado; responsabilidade de empresas brasileiras pela programação e pela distribuição de obras audiovisuais de qualquer origem; e respeito ao direito autoral.” (BAHIA, 2012, p.108)

c) Cria o Conselho Superior de Cinema que é um órgão colegiado formado por 7 ministros de Estados e 5 representantes do setor. Esse órgão está ligado diretamente à Casa Civil e suas atribuições principais são de definir a PNC; aprovar políticas para promover a autossustentabilidade da indústria cinematográfica nacional; estabelecer critérios para a distribuição da Condecine e a composição.

---

serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado” (MARE, Brasil. Plano diretor)



d) Alterou a legislação relativa a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), determinando como fato gerador da contribuição: a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras audiovisuais com fins comerciais. Além disso, detalha as alíquotas, os prazos de recolhimento e os critérios de isenção. Inicialmente o Condecine se destinaria a custear a própria ANCINE, realizar atividades de fomento ligadas ao MinC e uma parte destinada ao PRODECINE, no entanto, a partir de 2006, o Condecine passa a ser destinado ao Fundo Setorial do Audiovisual para ser utilizado na atividade de fomento.

e) Dispõe sobre os Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional (FUNCINES), que foram criados com o objetivo de atender: “a projetos de produção de obras audiovisuais brasileiras; construção, reforma e recuperação de salas de exibição; e projetos de comercialização e distribuição de obras cinematográficas e de infraestrutura.” (BAHIA, 2012, p. 109)

f) Criava o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Nacional (Prodecine), e posteriormente (em 2006) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro (PRODAV) e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Infraestrutura do Cinema e do Audiovisual (PRÓ-INFRA). Os três programas e “as fontes de recursos dos programas são: % da Condecine, arrecadação de multas e juros pela Ancine, remuneração dos financiamentos concedidos, doações, recursos orçamentários e abatimento do imposto de renda na fonte.” (BAHIA, 2012, p. 109) Os programas eram de apoio e fomento a produção, comercialização, distribuição, exibição brasileiras e de apoio e fomento a infraestrutura técnica demandada pelo setor.

g) A medida provisória também retomava ao Estado a responsabilidade por gerar dados, relatórios e estatísticas do setor. Além disso, ela abria a possibilidade da volta de cota de tela, como previsto no Art. 57. que diz “Poderá ser estabelecido, por lei, a obrigatoriedade de veiculação de obras cinematográficas e videofonográficas brasileiras de produção independente em outros segmentos de mercado”. Ainda que a prioridade fosse de autossustentabilidade do mercado, assumia-se que a cota de tela poderia voltar a ser uma estratégia de defesa da produção nacional (voltaremos ao tema de cota de tela no tópico seguinte).

### **III.2 - Desenho Institucional e escopo de atuação**

A medida provisória que determinava a criação da Ancine é uma extensa peça jurídica e que, como vimos, buscava discorrer sobre todo o novo aparato institucional de atuação do Estado no meio cinematográfico/audiovisual. A partir do Art. 5º até o Artº 31 da MP nº 2.228-1 procura-se apresentar todo o desenho institucional da nova agência criada, definindo seus objetivos, competências, fontes de receita e patrimônio e outros aspectos técnicos da organização da interna da agência. Esses artigos também tratam da organização interna da agência. São abordados temas como composição das diretorias, critérios para nomeação e o tratamento com recursos humanos de forma geral.

Os objetivos da Ancine são variados, e podemos ressaltar o de promover a cultura nacional e língua portuguesa, articular os elos da cadeia, promover a sustentabilidade da indústria cinematográfica nacional, estimular a competição do produto nacional por meio de fomento a todas as etapas da cadeia produtiva e estimular a universalização do acesso a obras nacionais.

Já com relação às competências da agência, o Art. 7º prevê diversas incumbências que são atribuídas a Ancine e que dialogam com as funções de fomento, regulação e fiscalização. Podemos destacar, como exemplos, a promoção do política de fomento incluindo a gestão de programas e mecanismos de fomento à indústria cinematográfica, a aplicação de multas e sanções, o combate à pirataria, a gestão do sistema de informações para o monitoramento das atividades da indústria cinematográfica, coordenação das ações e atividades governamentais referentes à indústria cinematográfica, a regulação das atividades de fomento e proteção à indústria cinematográfica e videofonográfica nacional e o fornecimento dos Certificados de Produto Brasileiro às obras cinematográficas nacionais.

Estava previsto no Art. 62 da MP nº 2.228-1 que a Ancine ficaria vinculada inicialmente à Casa Civil, pelo período de um ano, sendo posteriormente transferida para o MDIC, como previsto no Art. 5º. No entanto, em 2003 realizam uma alteração no projeto inicial e transferem o vínculo da agência para o MinC. Essa mudança representa uma ruptura com o projeto inicial elaborado pelo Gedic, no qual a agência seria voltada para atender à demanda industrial do setor e, portanto, estaria ligada ao MDIC, enquanto que a Secretaria do Audiovisual, ligada ao MinC, iria traçar a gestão da política cultural a partir da perspectiva de preservação do patrimônio nacional. A alteração também representa o caráter dual da

indústria cinematográfica de ser ao mesmo tempo indústria e cultura, e que retoma, em partes, a discussão entre os universalistas-industrialistas e os nacional-culturalistas, dos anos 1960.

Dessa forma, a Ancine está organizada como entidade vinculada ao Ministério da Cultura voltada para as atividades de fomento, regulação e fiscalização do mercado do cinema e do audiovisual no Brasil. A agência deve seguir a Política Nacional de Cinema, traçada pelo Conselho Superior de Cinema, que, como vimos anteriormente, é formada por diversos Ministros de Estado além de uma série de representantes do setor.

A estrutura de funcionamento interno da Ancine é parecida com a de outras agências reguladoras e, de forma geral, atende ao modelo institucional básico das agências. Ela possui uma estrutura de diretoria colegiada, com mandatos não coincidentes, fontes próprias de receita a partir de “multas, dotações orçamentárias, execução de dívidas, doações, serviços prestados, venda de publicações etc” (BAHIA, 2012, p. 108), ausência de subordinação hierárquica, além de outras estruturas e mecanismos presentes nas demais agências. Na tabela 4, fazemos um comparativo para identificar a presença desses mecanismos básicos do modelo de agência reguladora na Agência Nacional do Cinema.

Tabela 4 - Previsão legal de dispositivos previstos no modelo básico das agências reguladoras com o desenho da Ancine

Modelo Básico	Ancine
Ausência de subordinação hierárquica ao Ministério Gestor	Sim
Diretoria colegiada	Regime de colegiado por uma diretoria composta de um Diretor-Presidente e três Diretores, com mandatos não coincidentes de quatro anos.
Disponibilidade de atas do conselho diretor	Não consta
Conselhos	Conselho Superior de Cinema
Ouvidoria	Procuradoria-Geral, que a representará em juízo, uma Ouvidoria-Geral e uma Auditoria.
Realização de consultas e audiências públicas	Prevista a partir da Resolução da Diretoria Colegiada – RDC nº 40
Contrato de Gestão	Previsto

Quando se trata da avaliação de agências reguladoras muito se fala do funcionamento das diretorias em termos de boas práticas na sua formação. É desejável que a indicação para os cargos de diretores seja feita a partir de parâmetros de capacitação profissional da gestão, independência e que haja cumprimento dos mandatos. Nesse sentido, é importante pontuar que nos 15 anos de existência da Ancine, a composição do quadro de direção da agência teve, no total, 15 diferentes diretores, sendo que 5 mandatos não foram concluídos.

Nesse período a agência possuiu 3 diferentes presidentes-diretores, sendo o primeiro Gustavo Dahl, por um mandato, seguido de Manoel Rangel que ficou na diretoria da agência por 3 mandatos sendo presidente-diretor por 2 mandatos e meio. A terceira presidente-diretora é Débora Ivanov que assumiu a presidência em 2017. Vale ressaltar que, apesar do alto grau de qualificação técnica e capacitação profissional na diretoria da agência, é possível notar certo grau de politização no quadro de diretores da agência. Também vale ressaltar como ponto negativo o pouco grau de rotatividade na presidência da agência.

Descrita como uma agência cujos objetivos são de fomentar e regular, no tópicos seguintes faremos um breve resumo dos mecanismos e estratégias de atuação da Ancine em relação a esses dois objetivos.

### **III.2.1 - Agenda regulatória**

Um vez que a Ancine atua no setor do audiovisual, a atuação reguladora da mesma tem como objetivos produzir impactos tanto econômicos quanto sociais. Dessa forma, a Ancine busca regular o mercado do audiovisual visando democratizar o acesso à cultura, e ao mesmo tempo, prezando para um desenvolvimento autossustentável do setor. A ideia de um mercado audiovisual capaz de funcionar com menos dependência estatal, foi, como vimos, uma dos princípios por trás da criação da agência. A agência também se encarrega da defesa dos direitos de propriedade e da concorrência através do combate à pirataria.

Como mecanismo de planejamento e transparência, a Ancine publica, a cada dois anos, uma agenda regulatória para o Biênio seguinte. Reproduzimos abaixo a Agenda Regulatória ANCINE 2017/2018, publicada no Diário Oficial da União em 23 de maio de 2017, por meio da Portaria ANCINE nº102-E de 18 de maio de 2017.

Tabela 5 – Agenda regulatória ANCINE 2017/2018

TEMA	AÇÃO	MATÉRIA
Distribuição Cinematográfica	Revisão da regulamentação do envio obrigatório de relatórios de comercialização pelas empresas distribuidoras de obras audiovisuais para salas de exibição (Instrução Normativa nº 65).	Revisão das informações a serem enviadas nos relatórios de comercialização pelas empresas distribuidoras de obras audiovisuais para salas de exibição e dos procedimentos para seu envio.
	Regulamentação da distribuição de filmes ao segmento de salas de exibição diretamente do exterior para o país via satélite.	Mitigar potenciais riscos ao setor audiovisual gerados pelo advento das tecnologias que permitem a distribuição de filmes ao segmento de salas de exibição diretamente do exterior para o país via satélite.
Exibição Cinematográfica	Revisão da regulamentação do cumprimento e da aferição da exibição obrigatória de obras cinematográficas brasileiras de longa metragem (Instrução Normativa nº 88).	Aperfeiçoamento dos critérios de aplicação da cota de tela à luz das mudanças na forma de programação das salas de exibição promovidas pelo advento da distribuição digital.
	Revisão da regulamentação da utilização de mecanismos de incentivos fiscais federais para fomento a pequenos e médios exibidores brasileiros (Instrução Normativa nº 61).	Aperfeiçoamento dos procedimentos e critérios para utilização de recursos públicos federais incentivados por pequenos e médios exibidores, de modo a ampliar o acesso a obras brasileiras independentes, estimular a maior diversidade do parque exibidor.
TV Paga	Regulamentação dos canais de distribuição obrigatória no Serviço de Acesso condicionado.	Regulamentação do credenciamento de entidades programadoras de canais de distribuição obrigatória e da veiculação de publicidade nestes canais.
	Regulamentação da inclusão de tecnologias de acessibilidade visual e auditiva na TV Paga.	Promoção da acessibilidade visual e auditiva nos canais de programação veiculados na TV Paga.

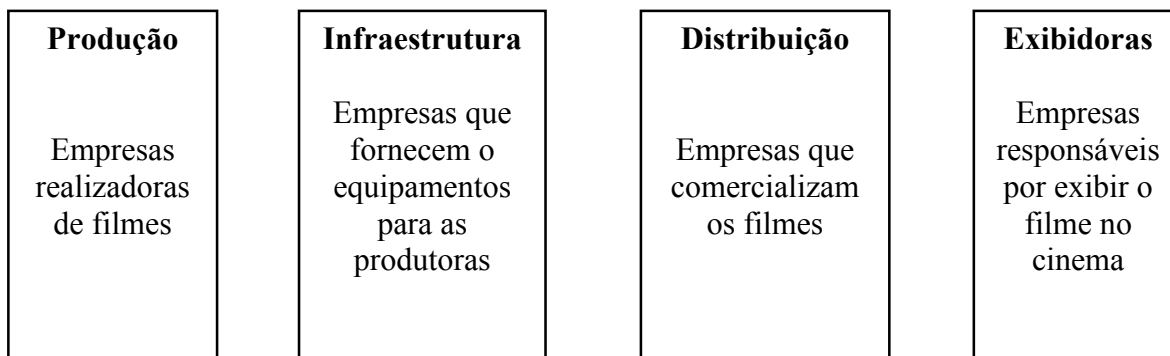
Financiamento ao Setor Audiovisual	Regulamentação da gestão de direitos de exploração econômica de projetos audiovisuais fomentados com recursos públicos federais e para fins de classificação de obras aptas a atender as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro estabelecidas na Lei 12.485.	Estabelecimento de diretrizes para a gestão de direitos de exploração econômica de projetos audiovisuais realizados com recursos públicos federais e comunicação; regulamentação de seu licenciamento para veiculação em canais educativos, legislativos, universitários, judiciários, comunitários e estabelecimentos públicos de ensino, dez anos após a sua primeira exibição; e definição de critérios para fins de Classificação de obras aptas a atender as obrigações de veiculação de conteúdo brasileiro.
	Revisão da regulamentação dos procedimentos relativos a criação e operação de FUNCINEs (Instrução Normativa nº 80).	Aprimoramento e simplificação dos procedimentos referentes a criação e operação dos FUNCINEs.
Mediação de Conflitos	Regulamentação da atuação da ANCINE na mediação de conflitos.	Estabelecimento de escopo e procedimentos para a implantação da ferramenta de mediação de conflitos na ANCINE.
Ordem Econômica	Regulamentação da atuação da ANCINE no campo da defesa da concorrência e da ordem econômica.	Definição dos procedimentos para atuação da ANCINE no campo da defesa da concorrência e da ordem econômica nos termos previstos pela Lei 12.529/2011 que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência.

Fonte: ANCINE

Ao observarmos a Agenda Regulatória ANCINE 2017/2018, percebemos um grande esforço de ação regulatória nos temas de distribuição e exibição de filmes. Essa abordagem é justificada uma vez que, dentro da cadeia produtiva, essas etapas tendem a ser as de ocorrência de maior grau de concentração e de predominância de *major players* internacionais.

A cadeia produtiva do audiovisual é compreendida basicamente pelo diagrama apresentados abaixo:

Diagrama 1 –Cadeia produtiva do audiovisual



Fonte: MICHEL; AVELLAR, 2012

As etapas de produção e de infraestrutura se encontram mais pulverizadas, sem a ocorrência evidente de concentração e abuso de poder de mercado. No entanto, quando chegamos ao setor de distribuição e exibição, percebemos uma forte concentração em torno de grandes empresas multinacionais do entretenimento.<sup>30</sup> Isso pode ser observado nas tabelas 6 e 7 que seguem abaixo:

<sup>30</sup>Ver MICHEL; AVELLAR, 2014

Tabela 6 - Distribuidoras dos filmes nacionais (1995-

Distribuidora	Nº filmes	%	Renda	%	Público	%
Columbia	37	5,94	199.038.507,00	21,77	33.622.869	25,16
Fox	25	4,01	176.298.907,00	19,29	25.017.580	18,72
Warner	25	4,01	105.253.798,00	11,51	18.384.883	13,76
Lumière	17	2,73	69.089.693,00	7,56	11.353.683	8,49
Buena Vista	18	2,89	54.253.881,00	5,94	7.469.231	5,59
Imagem	12	1,93	28.036.417,46	3,07	3.360.683	2,51
Downtown	23	3,69	27.365.720,22	2,99	3.169.749	2,37
Europa/ MAM	15	2,41	25.728.454,00	2,81	3.380.581	2,53
Universal	2	0,32	20.803.676,00	2,28	2.478.966	1,85
Sony / Downtown	1	0,16	18.092.043,00	1,98	2.099.294	1,57
S. Ribeiro / Riofilme	9	1,44	12.493.038,00	1,37	2.773.464	2,08
Sony / Disney (Columbia)	3	0,48	11.003.728,27	1,20	1.475.091	1,10
Riofilme	145	23,27	14.147.684,14	1,55	2.523.188	1,89
Playarte	5	0,80	9.933.956,46	1,09	1.539.234	1,15
Disney	5	0,80	8.612.245,00	0,94	1.433.816	1,07
Sony	5	0,80	8.252.635,00	0,90	1.030.287	0,77
Elimar	3	0,48	8.102.805,00	0,89	1.570.014	1,17
Paramount	7	1,12	7.329.439,00	0,80	985.630	0,74
S. Ribeiro	5	0,80	7.413.183,00	0,81	1.825.032	1,37
Columbia / Art Filmes	1	0,16	6.019.150,00	0,66	1.501.035	1,12
UIP	9	1,44	6.839.780,00	0,75	950.222	0,71
Imovision	34	5,46	4.337.846,26	0,47	572.921	0,43

Fonte: MICHEL; AVELLAR, 2014



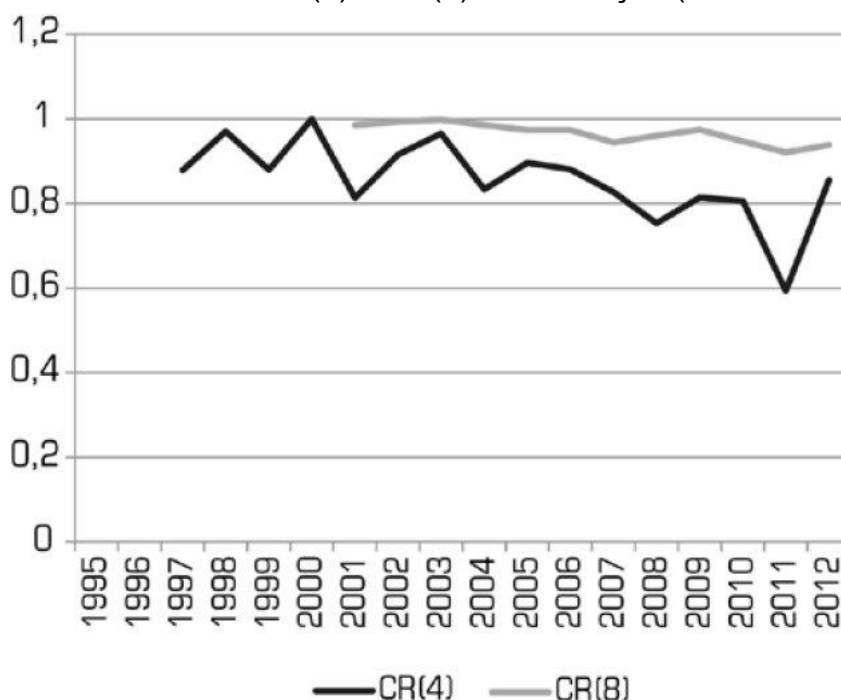
Tabela 7 - Ranking das empresas exibidoras no Brasil – 2012

#	Grupo	Complexos	%	Salas	%
1	CINEMARK	60	8,6%	484	19,2%
2	CINÉPOLIS	22	3,1%	174	6,9%
3	GSR	30	4,3%	172	6,8%
4	ARAUJO	25	3,6%	117	4,6%
5	ESPAÇO	24	3,4%	116	4,6%
6	ARCO	32	4,6%	91	3,6%
7	UCI	9	1,3%	86	3,4%
8	MOVIECOM	19	2,7%	85	3,4%
9	CINESYSTEM	15	2,1%	79	3,1%
10	CINEMAIS	12	1,7%	71	2,8%
11	PLAY	11	1,6%	58	2,3%
12	CENTERPLEX	15	2,1%	53	2,1%
13	CINEART	9	1,3%	50	2,0%
14	UCI/GSR	6	0,9%	50	2,0%
15	GNC	9	1,3%	44	1,7%
16	LUMIERE	11	1,6%	43	1,7%
17	AFA	16	2,3%	37	1,5%
18	SERCLA	8	1,1%	36	1,4%
19	CINEFLIX	6	0,9%	27	1,1%
20	CINEMAGIC	7	1,0%	23	0,9%
21	CINESHOW	7	1,0%	20	0,8%
22	MULTICINE	6	0,9%	20	0,8%
23	ROXY	4	0,6%	18	0,7%
24	UCI/Orient	2	0,3%	18	0,7%
25	ESTAÇÃO	6	0,9%	16	0,6%
Outros		330	47,1%	529	21,0%
Total		701	100,0%	2.517	100,0%

Fonte: MICHEL; AVELLAR, 2014

Como podemos observar nos dados da tabela 6, existe um forte grau de concentração e presença de empresas estrangeiras no setor de distribuição de filmes, onde as 4 maiores empresas possuem uma participação de 60,13% da renda. Se olharmos o índice de concentração CR(4) ou CR(8) para o período de 1995 até 2012, percebemos um forte grau de concentração nessa etapa da cadeia como nos mostra o gráfico 1.

Gráfico1 – Índices CR(4) e CR(8) - Distribuição (1995 - 2012)



Fonte: MICHEL; AVELLAR, 2014

Isso acontece pois não é uma prioridade da Ancine realizar políticas protecionistas nesse segmento, visto que o objetivo da empresa é apenas de fazer com que os filmes brasileiros sejam distribuídos por alguma empresa distribuidora e que consigam acessar o mercado de exibição<sup>31</sup>. Dessa forma, podemos ver que distribuidoras nacionais se encarregam de distribuir um maior número de filmes, como por exemplo a Riofilme que distribuiu 145 filmes no período. No entanto, são filmes que possuem menor expressão e menor renda, e que muitas vezes não alcançam o grande parque exibidor. Nesse sentido a ação reguladora da Ancine tem um foco maior em fortalecer as distribuidoras nacionais e garantir a distribuição do produto audiovisual brasileiro, nos diversos segmentos de exibição, até mesmo através da utilização de cota de telas.

O mecanismo de cota de tela na exibição está previsto no Art. 57 da MP nº 2.228-1. Esse sistema se dá pela obrigatoriedade, na forma de lei, da exibição do produto audiovisual nacional. Esse mecanismo é uma das mais antigas formas de proteção e fomento ao audiovisual no Brasil e foi um recurso muito utilizado pelo Concine na proteção da indústria cinematográfica brasileira durante o período da Embrafilme. A sua adoção é fruto de extensos debates uma vez que, pela própria ideia de protecionismo, é um instrumento que restringe a

<sup>31</sup>Ver MICHEL; AVELLAR, 2014

competição no mercado. Os agentes que atuam no segmento de distribuição e exibição exercem uma grande resistência à utilização desse mecanismo que visa proteger o segmento dos produtores do produto audiovisual nacional. No entanto, a MP nº 2.228-1 previa a possibilidade da adoção de cota de tela, respeitando a conduta legal para sua adoção.

Através do DECRETO Nº 8.386, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2014 assinado pela Presidência da República e da INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 117 assinada pelo diretor-presidente da Ancine, o sistema de cota de tela voltou a ser operado. Dessa forma, os exibidores ficam obrigados a exibir o produto audiovisual nacional por determinado número de dias, conforme estabelece os documentos citados. A Ancine é a instituição responsável por fiscalizar o funcionamento desse sistema.

Em se tratando do segmento de exibição, observando a tabela 7, percebemos uma melhora no grau de concentração entre as *major players*, no que tange o número de salas. No entanto, ainda existe uma forte concentração geográfica do parque exibidor em grandes centros urbanos, especialmente do Sul e Sudeste, evidenciando a necessidade de se regular visando aumentar a capilaridade regional do parque exibidor para outros centros que não somente as grandes capitais. Essa demanda também busca aproveitar melhor o potencial de desempenho dos filmes brasileiros no mercado interno.

Vale ressaltar também os novos paradigmas do esforço de regulação que aparecem com o surgimento de novas tecnologias e plataformas de exibição. Dentre as quais podemos ressaltar a criação de um marco regulatório para vídeo sob demanda (VOD) visando assegurar a presença da produção audiovisual brasileira em novas plataformas, assim como a arrecadação do Condecine e simetria com a TV paga nas cotas de conteúdo. Outra preocupação em termos de regulação se dá quanto ao mercado de licenças, onde se deve garantir a simetria na relação da produção independente com as emissoras de TV.

### **III.2.2 - Agenda de fomento**

Um dos aspectos que diferenciam a Ancine de outras agências reside no fato de ela atuar como agência reguladora e fomentadora do setor audiovisual. Dentro de seu escopo de atuação, a atividade de fomento possui uma grande relevância e é um dos instrumentos estratégicos da atuação da agência no setor. Essa atividade é exercida através de três linhas principais de atuação. A primeira ocorre através dos mecanismos de incentivo fiscal dispostos na Lei 8.313/91 (Lei Rouanet), na Lei 8.685/93 (Lei do Audiovisual) e na Medida Provisória

2.228-1/01. Nesse caso a Ancine atua pré-aprovando os projetos enviados e autorizando a posterior captação de recursos no mercado. As leis de incentivo, de forma geral, são mecanismo que oferecem isenção fiscal de determinados tributos para agentes que decidam investir na produção de produtos audiovisuais, sendo portanto um mecanismo de investimento indireto. A segunda linha de atuação se dá através de editais de fomento direto.

A terceira linha de atuação da agência, no que toca o fomento do setor audiovisual, ocorre através do Fundo Setorial do Audiovisual (FSA). Esse mecanismo é mais abrangente e proporciona incentivos para todos os segmentos da cadeia produtiva do audiovisual, incluindo o setor de produção, de infraestrutura, a distribuição e a exibição. O FSA foi criado pela Lei nº 11.437, de 28 de dezembro de 2006, e regulamentado pelo Decreto nº 6.299, de 12 de dezembro de 2007 e o Comitê Gestor do fundo é designado pelo “Ministério da Cultura, sendo composto por 2 (dois) representantes do Ministério da Cultura, 1 (um) da Casa Civil da Presidência da República, 1 (um) do Ministério da Educação, 1 (um) da ANCINE, 1 (um) dos agentes financeiros credenciados e por 3 (três) membros do setor audiovisual”<sup>32</sup> “A ANCINE exerce as atribuições de Secretaria-Executiva do FSA, sendo responsável pela execução orçamentária e financeira das ações do FSA, bem como pelo apoio técnico e administrativo ao Comitê Gestor.”<sup>33</sup>

### ***III.3 - Deformação do modelo de Agência reguladora***

O novo paradigma da relação Estado/Sociedade, surgido com a reforma do Estado implantada por FHC, teve um impacto significativo em diversas áreas onde, tradicionalmente, se via um perfil de atuação específico do Estado e seu aparato. Esse novo paradigma implicou na organização do Estado sob um novo arranjo institucional. Na indústria cinematográfica isso significou a criação de uma agência reguladora, seguida de uma série de instituições - como, por exemplo o CSC, o Prodecine, o Funcine, o FSA, as leis de incentivo e o Condecine. No entanto, ao contrário dos demais mercados regulados brasileiros, que surgiram com o fim dos monopólios estatais, a indústria cinematográfica não carrega, em sua gênese, as características tradicionais que justificam a necessidade de regulação no setor.

Vale observar que a indústria cinematográfica não é um setor de monopólio natural e também não era um monopólio estatal antes da criação da agência. Nem mesmo a abordagem de falhas

<sup>32</sup> BRASIL. FSA. Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/estrutura-governanca/comite-gestor>

<sup>33</sup> BRASIL. FSA. Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/?q=estrutura-governanca/introducao>

de mercado pode ser usada, conclusivamente, para explicar o porquê da criação de uma agência reguladora no setor, uma vez que não existe embasamento fundamentado para se pressupor informação incompleta, externalidades ou qualquer outro motivo relevante. Gustavo Dahl argumentava que o cinema devia ser encarado como um bem público:

“Era um modelo novo, e, sobretudo, administração indireta, autonomia administrativo-financeira, mediação da intervenção do Estado... Houve reação, pois o modelo se imaginava sempre feito a serviços públicos. Uma agência de cinema... as pessoas ficaram espantadas. A ideia que o cinema brasileiro era um bem público... mas veja se não é: gastam-se 170 milhões por ano e não se devolve a mínima parte disso... se não for um bem público, fica questionável.”<sup>34</sup>

Não havia uma clareza quanto aos motivos de se criar uma agência reguladora ao invés de outro aparato institucional. Existia uma vontade de criar um desenho menos burocrático e o modelo de agência estava em expansão na máquina pública após a reforma do Estado ocorrida em 1995<sup>35</sup>. Esse fenômeno é chamado por Pollitt (2003) de isomorfismo institucional. Quando existe um ambiente de incerteza quanto ao que deve ser feito, copia-se uma organização institucional bem sucedida, utilizada em outra situação, apenas na busca por credibilidade, ainda que ela não forneça os resultados esperados. A esse tipo de isomorfismo, damos o nome de isomorfismos mimético<sup>36</sup>. Esse tipo de situação representa bem o caso da criação da Ancine na qual, como vimos, não havia clareza quanto ao papel regulador que essa agência iria exercer e a opção por esse formato acontecia devido ao sucesso anterior de outras agências reguladoras.

Vale ressaltar que desde o processo de criação a Ancine sempre se diferenciou das agências reguladoras criadas para outros setores. Primeiramente, ela foi a única agência criada a partir de medida provisória e não através de lei aprovada em congresso. Paralelamente a isso, também foi a única agência reguladora que, ao menos inicialmente, não estava ligada a nenhum ministério e respondia diretamente à Casa Civil<sup>37</sup>. Ao se incorporar a atividade de fomento, que é, ao menos aparentemente, incompatível com a atividade regulatória, crescia o abismo entre a Ancine e as demais agências. Quando olhamos a agenda da Ancine percebemos que a atividade de gestão de recursos para fomento, muitas vezes, ganha mais

---

<sup>34</sup> DAHL, G. Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo: depoimento. [6 de fevereiro, 2009]. Rio de Janeiro: Itaú Cultural. Entrevista concedida a Lia Bahia.

<sup>35</sup> Ver FORNAZARI, 2006

<sup>36</sup> Ver POLLITT, 2003

<sup>37</sup> Ver PACHECO, 2006

relevância que a própria atividade reguladora e fiscalizadora. Apesar de, recentemente, a Ancine reforçar a função reguladora em sua atuação, em 2006, Fornazari ressaltava que em seus primeiros anos de existência a agência colocava a função de fomentar acima da função reguladora:

“ O poder público, assim, não se desloca totalmente da intervenção no domínio econômico e social, pois precisa preencher as imperfeições de um mercado relativamente de pequena escala, com limitações tecnológicas e sem acesso viável a financiamentos privados. Além disso, vive-se uma configuração de mercado em que há a hegemonia da produção cinematográfica de origem norte-americana de um lado e, de outro, uma importante e influente camada de indivíduos e organizações nacionais exercendo pressão por apoio e recursos para o setor.” (FORNAZARI, 2006, p.650)

O desenho de uma agência reguladora ia ao encontro com a necessidade de se dar credibilidade ao setor, e de se ter um órgão com autonomia política que pudesse dialogar, sem muitos entraves, com as demandas do mercado. Esse isomorfismo mimético em sua criação, dava a Ancine uma aparência “deformada” quando a olhamos em comparação as outras agências reguladoras. A crescente importância que a função de fomentar adquiriu dentro da agência, em certa medida, em detrimento da função de regular, mostrava um certo desvio do projeto inicial da agência discutida no Gedic<sup>38</sup>. Isso fica ainda mais claro quando decidem alterar o projeto original e vincular a agência ao MinC e não mais ao MDIC. Ou nas palavras de Gustavo Dahl:

“ [A Ancine] Fundamentalmente, era para regular o mercado e tornar a presença do cinema brasileiro mais econômico, fazer com que ele não ficasse inteiramente dependente do subsídio. É evidente que isso hoje tem um ar de utopia na medida em que a realidade demonstrou que entrar no espaço de exibição e distribuição tradicionais equivale a invadir militarmente os Estados Unidos.”<sup>39</sup>

O duplo papel de regular e fomentar o mercado faz com que, alguns autores<sup>40</sup>, argumentem que a Ancine deveria seguir o desenho de uma agência executiva, ao invés de uma agência reguladora. Essa discussão retoma o plano diretor feito pelo MARE em 95, que, quando tratava da criação de “agências autônomas”, estava se referindo mais às agências

<sup>38</sup>Ver FORNAZARI, 2006

<sup>39</sup>DAHL, G. Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo: depoimento. [6 de fevereiro, 2009]. Rio de Janeiro: Itaú Cultural. Entrevista concedida a Lia Bahia.

<sup>40</sup>Ver FORNAZARI, 2006 e PACHECO, 2006

executivas, no formato das *executives agencies* britânicas, do que às agências reguladoras no formato que foram implantadas. No entanto, como vimos, as agências não foram criadas segundo as diretrizes propostas pelo MARE. Dessa forma, as primeiras agências foram desenhadas como agências reguladoras<sup>41</sup>, e com o sucesso das mesmas, foram replicadas para outros setores, até mesmo aqueles que não se tinha certeza da necessidade de um marco regulatório.<sup>42</sup>

As agências reguladoras possuem autonomia política e administrativa, enquanto que as agências executivas teriam autonomia somente na parte administrativa. Ao contrário das agências reguladoras, que possuem um quadro de diretores detentores de mandatos fixos aprovados em congresso, as agências executivas teriam livre aprovação e exoneração do quadro de dirigentes, por parte da presidência<sup>43</sup>. Fornazari argumenta que “ As agências executivas, por seu lado, são delegações do Poder Executivo, com flexibilidade de gestão, que buscam implementar políticas públicas setoriais, fiscalizar e regular segmentos de mercado não-essenciais e arrecadar taxas” (FORNAZARI, 2006. p. 673) e que, portanto, a Ancine tem características que a enquadram mais com uma agência desse tipo, do que no formato que ela se encontra atualmente.

Como vimos ao longo do capítulo, a Ancine foi criada buscando atender as demandas do setor cinematográfico por uma indústria mais autossustentável, e por uma progressiva redução da presença Estado no setor. No entanto, ao longo de sua criação e nos anos seguintes a ela, surgiram questionamentos quanto ao “realismo” dessa proposta de uma indústria cinematográfica independente do Estado. Por conta disso, a função de gestão de recursos para fomento acabou se tornando uma das prioridades no escopo de atuação da Ancine. Dessa forma, houve uma certa alteração no perfil da agência pensada pelo Gedic. Essa mudança de direcionamento apontava pra uma agência mais aos moldes de uma agência executiva do que de uma agência reguladora.

---

<sup>41</sup> ANS, ANVISA e ANCINE

<sup>42</sup> Ver COSTA, 2002

<sup>43</sup> Ver PACHECO, 2006

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho se propôs a investigar a evolução do papel do Estado na indústria cinematográfica, buscando analisar, especialmente, a atuação reguladora da Ancine e a contribuição de seu desenho institucional para o apoio ao desenvolvimento do setor.

A reforma do Estado realizada por Fernando Henrique Cardoso, implicou em transformações na atuação do Estado na economia, que se difundiram para diversos setores. No setor do cinema e audiovisual, o novo modelo de gestão se traduziu no fim de uma estrutura de investimento direto através de uma empresa pública – Embrafilme – e na ascensão de um novo ambiente institucional com uma agência reguladora – Ancine – com a especificidade de tanto regular quanto fomentar o mercado.

Do ponto de vista teórico a indústria cinematográfica não apresenta as características tradicionais que justificam a necessidade de um marco regulatório. A literatura sobre o tema relaciona a necessidade de regulação a ocorrência de falhas de mercado. Ao contrário das outras agências criadas anteriormente no setor de infraestrutura a indústria cinematográfica não é um setor de monopólio natural e também não era um monopólio estatal antes da criação da agência. O setor também não apresenta, de forma contundente, outras características como externalidades ou informação imperfeita que justificariam a opção por uma agência reguladora.

Nesse sentido, em sua criação, a Ancine acabou sofrendo um processo de isomorfismo mimético, reproduzindo um aparato de governança em expansão na máquina pública e que havia obtido sucesso em outros setores, com características muito distintas do audiovisual. O resultado foi um desenho institucional que não se adequa completamente aos objetivos da agência e que poderia ter sido melhor atendido em um desenho de agência executiva. Desse modo a agência acaba sofrendo uma espécie de deformação no modelo original das agências reguladoras, atuando com uma dupla função de formular e implementar as políticas pro audiovisual e se afastando assim autonomia política esperada para esse tipo de instituição.

Ainda assim, o desenho institucional da Ancine, contido na MP-2.228-1/01, é similar ao das agências reguladoras dos outros setores, possuindo mecanismos de controle, transparência, *accountability* e mandatos fixos. Dessa forma a agência atende aos quesitos



básicos de “boas práticas” das agências reguladoras. No entanto, é necessário pontuar a falta de rotatividade na presidência, com um presidente-diretor ficando por 10 anos no cargo, como um aspecto negativo em relação ao modelo das agências reguladoras.

Ainda que no início da atuação da agência a função de fomentar tenha se sobreposto a função de regular, existe um esforço em curso no sentido de delimitar uma agenda regulatória sólida e que coloque as políticas de fomento como complementares as ações regulatórias e não o inverso. O empenho regulatório se dá principalmente nas etapas de distribuição e exibição, onde historicamente apresentam maior grau de concentração econômica e geográfica, e são traços marcantes da agenda regulatória do biênio de 2017/2018.

Os novos desafios para uma agenda futura da Ancine consistem em traçar novos marcos regulatórios a partir do surgimento de novas tecnologias, em especial ao que tange as novas plataformas de exibição a exemplo do vídeo por demanda (VOD). A ação reguladora deve atender as demandas do setor assegurando a simetria frente às antigas plataformas de exibição e ao mesmo tempo garantindo a presença do produto audiovisual brasileiro nesses novos meios exibidores.

Pelo aspectos considerados no trabalho a relevância da Ancine não pode ser desconsiderada para o desenvolvimento do setor audiovisual no Brasil. Ao longo de seus 15 anos de existência, a agência conseguiu, através de políticas de regulação e fomento, transformar o mercado audiovisual em um ambiente mais estruturado ainda que se mantenham desafios no que tange as etapas de distribuição e exibição.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAHIA, L. . . Discursos, políticas e ações: processos de industrialização do campo cinematográfico brasileiro. [S.l.]: Itáu Cultural, 2012.

ADORNO, Theodor. Indústria cultural e sociedade. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. . . Understanding regulation: theory, strategy, and practice. [S.l.]: Oxford University Press on Demand, 2012.

BARBOSA, W. G. C. O projeto de criação e a implantação da ANCINE-Agência Nacional de Cinema: caminhos da política para o fomento e a proteção dos audiovisuais no Brasil(2000-2006). Universidade Estadual Paulista (UNESP), 2012.

BRASIL. ANCINE. Disponível em: <http://www.ancine.gov.br/>

BRASIL. FSA. Disponível em <https://fsa.ancine.gov.br/>

COSTA, V. M. F. A dinâmica institucional da reforma do Estado: um balanço do período FHC.O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP,2002.

FARIAS, P. C. L. de. Regulação e modelo de gestão. SEGES-MP, Balanço da Reforma do Estado no Brasil- a nova gestão pública, p. 95 – 101, 2002.

FRANCHINI, R. (2005). Incentivos fiscais ao audiovisual brasileiro: mercado, público e sociedade. Trabalho de Monografia. Unesp.

FORNAZARI, F. K. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema noBrasil: o caso Ancine e Ancinav. Revista de Administração Pública-RAP, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, v. 40, n. 4 p. 647-677, 2006.

GATTI, A. P. Embrafilme e o cinema brasileiro. São Paulo: Centro Cultural São Paulo, 2007.

GATTI, A. P.; RAMOS, F. P. Distribuição e exibição na indústria cinematográfica brasileira(1993-2003). [sn], 2005.

LIMA JÚNIOR, O. B. de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1998.

MAJONE, G. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. Revista do Serviço Público, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, v. 50, n. 1, p. 5 – 36, 1999.

MARE, Brasil. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Mare, 1995.

MARSON, M. I. O Cinema da Retomada: Estado e cinema no Brasil da dissolução da Embrafilme à criação da Ancine. [sn], 2006.

MELO, M. A. As agências regulatórias: gênese, desenho institucional e governança. O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Brasília: Seges-MP, p. 247 – 305, 2002.

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. A indústria cinematográfica brasileira: uma análise da dinâmica da produção e da concentração industrial. Revista de Economia, v. 38, n. 1 p. 35-53, 2012.

MICHEL, R. C.; AVELLAR, A. P. Indústria cinematográfica brasileira de 1995 a 2012: estrutura de mercado e políticas públicas. *Nova Economia, SciELO Brasil*, v. 24, n. 3, p.491–514, 2014.

PACHECO, R. S. Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle. *Revista de Administração Pública, SciELO Brasil*, v. 40, n. 4, p. 523-543, 2006.

PANCHAMIA, N.; THOMAS, P. *The Next Steps Initiative*. London: Institute for Government, 2014.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública, SciELO Brasil*, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

POLLITT, C. *Public management reform: Reliable know ledge and international experience*. [S.l.], 2003.

REZENDE, F. da C. As reformas e as transformações no papel do Estado: o Brasil em perspectiva comparada. *O Estado numa era de reformas: os anos FHC. Parte*, v. 1, p. 163 –207, 2002.

SALGADO, L. H. *Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2003.

SIMIS, A. A contribuição da cota de tela no cinema brasileiro. *O público e o privado*, n. 14, 2009.